Nations Unies S/2016/328



Conseil de sécurité

Distr. générale
21 mars 2016
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur l'assistance technique fournie à la Commission de l'Union africaine et au Gouvernement provisoire d'union nationale en vue de l'application du chapitre V de l'Accord pour le règlement du conflit en République du Soudan du Sud

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 2241 (2015), dans laquelle le Conseil de sécurité m'a prié de mettre à la disposition de la Commission de l'Union africaine et du Gouvernement provisoire d'union nationale, en consultation avec eux et conformément à l'article 1.5 du chapitre V de l'Accord pour le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, une assistance technique pour l'application du chapitre V de l'Accord, y compris pour ce qui est de constituer le tribunal mixte pour le Soudan du Sud envisagé dans l'Accord, et notamment pour la création de la Commission vérité, réconciliation et apaisement.

2. Dans la même résolution, le Conseil m'a prié de lui faire rapport, dans les six mois suivant l'adoption de la présente résolution, sur l'assistance technique fournie et invité l'Union africaine à faire part des progrès faits dans la communication d'éléments aux fins de l'établissement de mon rapport. Il a, en outre, exprimé son intention d'évaluer à ce moment-là le travail accompli pour la création du tribunal mixte. Je rappelle que le Conseil a réitéré ces requêtes dans la résolution 2252 (2015).

II. Tribunal mixte pour le Soudan du Sud

3. Depuis décembre 2013, les secteurs politique et humanitaire et celui de la sécurité du Soudan du Sud connaissent une crise d'où sont nées des violences qui se sont traduites par la commission de violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Les crimes perpétrés comprennent des exécutions extrajudiciaires, des violences pour des motifs ethniques, des viols et autres formes de violence sexuelle et sexiste, le recrutement et l'utilisation d'enfants dans le conflit armé, des disparitions forcées, des arrestations et des détentions arbitraires, des actes de violence visant à semer la terreur parmi la population civile et des attaques contre des écoles, des lieux de culte et des



16-05134 (F) 110416 110416





hôpitaux, des membres du personnel des Nations Unies et du personnel associé de maintien de la paix et contre le personnel et les moyens de l'aide humanitaire. De nombreuses instances, dont le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ainsi que la société civile, ont demandé que les responsables de ces atteintes soient poursuivis.

4. Les parties à l'Accord sont convenues qu'un tribunal mixte pour le Soudan du Sud devait être établi pour garantir le respect du principe de responsabilité. Le chapitre V de l'Accord, relatif à la justice transitionnelle, à la responsabilisation, à la réconciliation et à l'apaisement, définit le cadre général de fonctionnement du Tribunal mixte. Plus spécifiquement, l'article 3 du chapitre V dispose que le Tribunal mixte est « un tribunal judiciaire mixte indépendant », « établi par la Commission de l'Union africaine pour mener des enquêtes et poursuivre les personnes responsables d'atteintes au droit international et/ou au droit applicable du Soudan du Sud, commises entre le 15 décembre 2013 et la fin de la période de transition ». En outre, l'article 3 définit des directives générales régissant la compétence, le mandat et la primauté du tribunal mixte, son personnel et les procédures de nomination, les droits des victimes et des témoins, les responsabilités pénales et les sanctions.

III. Commission vérité, réconciliation et apaisement

5. Aux termes de l'Accord, la Commission vérité, réconciliation et apaisement mène des enquêtes sur tous les aspects des « violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits, des manquements à l'état de droit et des abus de pouvoir graves commis à l'encontre de toute personne au Soudan du Sud par des acteurs étatiques et non étatiques et leurs agents et alliés ». Il y est stipulé que la Commission enquête, réunit des éléments de preuve et fait rapport sur l'évolution et les causes du conflit et recommande les processus devant permettre aux victimes d'obtenir un dédommagement et une indemnisation. Toujours aux termes de l'Accord, les textes d'application doivent définir des mécanismes et des méthodes qui permettent à la Commission de s'acquitter de ses devoirs et de ses responsabilités. Le Ministère de la justice et des affaires constitutionnelles du Gouvernement provisoire d'union nationale est chargé de procéder à des consultations publiques pendant au moins un mois avant la mise en place de la Commission.

IV. Progrès enregistrés par l'Union Africaine*

6. Aux termes de l'article 3 du chapitre V de l'Accord et du Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 26 septembre 2015, la Commission de l'Union africaine est chargée de fournir les grandes orientations relatives au siège du Tribunal mixte pour le Soudan du Sud, à ses infrastructures, aux mécanismes relatifs à son financement et à l'exécution des jugements, à la jurisprudence applicable, au nombre de juges et à la composition du Tribunal, aux privilèges et immunités du personnel du tribunal et à d'autres aspects connexes.

---

* Les informations données dans la présente section ont été fournies par le Bureau du Conseiller juridique de la Commission de l'Union africaine.

7. Le 2 novembre 2015, l'Union africaine a tenu un atelier spécial de haut niveau sur la mise en œuvre de l'Accord, avec la participation des membres du Comité ad hoc de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan du Sud, des États membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et des membres d'IGAD-Plus.

8. L'atelier a notamment formulé les recommandations suivantes à l'intention de la Commission de l'Union africaine en vue de la mise en place du Tribunal mixte pour le Soudan du Sud : a) préparer une position de l'Union africaine sur les éléments requis en vue de la mise en place du tribunal mixte, conformément aux dispositions de l'Accord; b) sur la base de la position de l'Union africaine, prendre langue avec l'ONU ainsi qu'avec les parties sud-soudanaises dès que le Gouvernement provisoire d'union nationale aura été mis en place; c) mobiliser des ressources en faveur du Tribunal mixte et de la Commission vérité, réconciliation et apaisement; et d) constituer et réunir un groupe de travail chargé de réfléchir à ces tâches et de donner des avis.

9. Dans le communiqué qu'il a adopté le 29 janvier 2016, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a demandé à la Commission de l'Union africaine de mettre en œuvre, de toute urgence, les conclusions de l'Atelier. La Commission a chargé le Bureau du Conseiller juridique, en tant que principal organe de la Commission de l'Union africaine responsable des questions de justice pénale internationale, de coordonner le processus devant conduire à la mise en place du Tribunal mixte.

10. Le 24 mars 2016, la Commission de l'Union africaine a tenu une réunion interdépartementale sur la mise en place du tribunal mixte, présidée par le Conseiller juridique de la Commission. La réunion a favorablement accueilli l'assistance offerte par l'ONU, dont les modalités, y compris en ce qui concerne le déploiement de personnel, sont décrites ci-après.

V. Assistance de l'ONU en vue de la mise en place du Tribunal mixte pour le Soudan

11. Le Secrétariat se voit ainsi chargé, pour la première fois, de fournir une assistance technique à une organisation régionale en vue de la mise en place d'un tribunal mixte. L'ONU dispose de tout un vivier de compétences en matière de création et de suivi du fonctionnement de cours et de tribunaux pénaux internationaux ou soutenus par l'Organisation. Dans le présent cas, le rôle du Secrétariat consistera à transférer des compétences à un partenaire régional qui jouera le rôle de chef de file. Il convient aussi de signaler que la mise en œuvre d'autres éléments de l'Accord fait appel à des initiatives parallèles qui pourraient avoir des incidences sur la mise en place du tribunal mixte.

12. À la suite de l'adoption de la résolution 2241 (2015), un groupe de travail interdépartemental comprenant le Bureau des affaires juridiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix s'est réuni pour examiner la question de la fourniture d'une

assistance technique à la Commission de l'Union africaine et au Gouvernement provisoire d'union nationale en vue de la mise en place du Tribunal mixte. Au titre de la responsabilité première qu'il assume au sein du Secrétariat pour les questions de responsabilité pénale internationale, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU a pris attache avec le Conseiller juridique de la Commission de l'Union africaine.

13. Le 15 janvier 2016, à l'issue de premiers contacts, le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques a adressé une correspondance au Conseiller juridique de la Commission de l'Union africaine, communiquant l'offre d'une assistance technique envisagée dans les résolutions 2241 (2015) et 2252 (2015) du Conseil de sécurité. Le Conseiller juridique de la Commission de l'Union africaine a fait bon accueil à l'offre d'assistance et exprimé sa volonté de collaborer avec le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat.

14. Les deux entités ont, depuis, poursuivi leurs échanges en vue de recenser les besoins concrets de la Commission de l'Union africaine en ce qui concerne la mise en place du Tribunal mixte. Par ailleurs, le Bureau des affaires juridiques a communiqué des informations sur les enseignements tirés des expériences de création et de fonctionnement de tribunaux pénaux internationaux ou mixtes. Ces informations portent sur les principales questions pratiques auxquelles il faudra faire face dans les préparatifs relatifs à la mise en place du Tribunal mixte. Il s'agit notamment des questions suivantes : le fondement juridique de la création d'un tribunal international; le rôle de missions techniques d'évaluation; les coûts et le financement; la sélection des juges et la composition du tribunal; les conseils de la défense; le siège; la contribution au renforcement des capacités judiciaires nationales; et la coopération. Les deux entités poursuivent leurs discussions sur ces questions pratiques.

15. Si la nature et le calendrier précis de l'assistance technique fournie sont appelés à dépendre de la position de l'Union africaine sur le Tribunal mixte et des vues du futur Gouvernement provisoire d'union nationale, le Bureau des affaires juridiques est disposé à collaborer étroitement avec le Bureau du Conseiller juridique de la Commission de l'Union africaine en vue de parvenir à des résultats spécifiques et concrets. Si la demande lui en est faite, le Bureau des affaires juridiques pourrait notamment contribuer à la rédaction des instruments juridiques relatifs à la création et au fonctionnement du Tribunal mixte.

16. La mise au point des instruments juridiques de base peut donner lieu à la formulation de recommandations relatives à des questions juridiques de fond, telles que le fondement juridique de la création du Tribunal mixte, la compétence personnelle du Tribunal (dans la mesure où l'Accord précise déjà la compétence matérielle et la compétence *ratione temporis*) et la non-applicabilité d'amnisties et de certaines peines, dont la peine de mort. Une attention particulière sera accordée aux mesures relatives à la gouvernance du Tribunal mixte.

17. L'on devra également formuler des propositions concernant les arrangements pratiques liés au fonctionnement du Tribunal mixte. Il ressort de l'expérience acquise auprès d'autres tribunaux pénaux que les arrangements pratiques porteront notamment sur l'organigramme du Tribunal, son mécanisme de financement, son siège et ses locaux, le début de son fonctionnement, les mesures destinées à la protection des témoins, la participation des victimes et l'exécution des peines. Ils consisteront également en recommandations concernant tout appui solidaire au Tribunal mixte et à d'autres mécanismes de justice transitionnelle de la Mission des

Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), les ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches actuelles assignées à la Mission étant dûment prises en compte.

VI. Assistance de l'ONU en vue de l'application d'autres mesures de justice transitionnelle envisagées dans l'Accord

18. S'agissant des autres mesures de justice transitionnelle évoquées au chapitre V de l'Accord, il importe de mettre en place les conditions préalables nécessaires, dont une cessation complète des hostilités, la sécurité, un niveau élevé de volonté politique et les ressources nécessaires. Il serait souhaitable de procéder à des consultations globales, effectives et ouvertes avec l'ensemble des principales parties prenantes.

19. Pour ouvrir la voie à ce processus de consultation indépendant et ouvert, la MINUSS et le PNUD ont déjà établi des contacts avec différentes parties prenantes, dont la société civile et la Commission sud-soudanaise pour la paix, dans le cadre d'une concertation destinée à stimuler les débats concernant le cadre de mise en œuvre du chapitre V de l'Accord. C'est ainsi que s'est tenue à Djouba, en novembre 2015, une conférence sur la justice transitionnelle, qui a donné lieu à une réunion de suivi à Nairobi en février 2016. La conférence de Djouba a été organisée conjointement par la South Sudan Law Society et le PNUD. Figuraient parmi les participants le Ministère de la justice du Soudan du Sud, la société civile, le pouvoir judiciaire du Soudan du Sud, la Commission sud-soudanaise pour la paix, des représentants du Conseil des Églises du Soudan du Sud et des experts nationaux et internationaux de la justice transitionnelle. La conférence a adopté des conclusions et des recommandations concrètes concernant la création, les objectifs, le mandat, la sélection des commissaires et du personnel de la Commission vérité, réconciliation et apaisement et de l'Autorité d'indemnisation et de réparation, ainsi que la relation entre ces entités. La conférence a également élaboré sept projets de principes susceptibles de constituer une référence commune pour la mise au point de la feuille de route d'un programme global de justice transitionnelle au Soudan du Sud.

20. Le PNUD a communiqué au Ministère de la justice des avis techniques sur des éléments clefs à prendre en compte au moment de créer une commission de vérité et de mobiliser les mécanismes traditionnels de réconciliation. La MINUSS envisage de prendre attache avec les entités chargées de promouvoir la paix et la réconciliation aux échelons national et sous-national et qui devraient continuer d'exister. Sous l'égide de la Commission vérité, réconciliation et apaisement, ces parties prenantes peuvent continuer d'œuvrer ensemble pour la paix et la réconciliation.

21. Le PNUD fournit un appui au Groupe de travail sur la justice transitionnelle récemment constitué et composé de plusieurs organisations de la société civile. Le Groupe aidera à coordonner les activités des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la justice transitionnelle au Soudan du Sud, de manière à ce qu'elles puissent remplir ces fonctions essentielles qui consistent à représenter les citoyens, à appuyer l'Accord de paix et à assurer l'interface voulue entre les acteurs de la justice transitionnelle et les processus officiels de la justice transitionnelle au Soudan du Sud.

22. Les 17 et 18 février 2016, une réunion du Groupe de travail sur la justice transitionnelle s'est tenue avec l'appui du projet du PNUD « Access to Justice and Rule of Law » et de partenaires extérieurs. La réunion a permis d'élaborer les éléments d'une stratégie de participation au processus de la justice transitionnelle.

23. Le 22 février 2016, la MINUSS a fait part à la présidence de la Commission des affaires législatives et judiciaires de l'Assemblée législative nationale de transition et à d'autres responsables de son analyse juridique de l'avant-projet de loi portant amendement du Code pénal (2016) afin de contribuer à assurer la codification de tous les crimes internationaux dans le cadre juridique national. L'avant-projet de loi garantira que tous les tribunaux nationaux disposent de la législation et de la compétence nécessaires pour pouvoir engager des poursuites et rendre des décisions judiciaires concernant les crimes internationaux, y compris les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.

VII. Observations

24. Je suis disposé à fournir une assistance technique en vue de la mise en place du Tribunal mixte pour le Soudan du Sud, conformément aux résolutions 2241 (2015) et 2252 (2015) du Conseil de sécurité. La mise à disposition de cette assistance est nécessairement tributaire à la fois des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Accord sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud et des avancées enregistrées par la Commission de l'Union africaine dans la mise en place du Tribunal mixte. À cet égard, je tiens à rappeler l'avis déjà ancien du Secrétariat selon lequel le financement des tribunaux pénaux internationaux exige la mise en place d'un mécanisme durable. Il convient de noter, par ailleurs, que la Commission de l'Union africaine pourrait se trouver limitée dans son action en l'absence d'un Gouvernement provisoire d'union nationale pleinement constitué et fonctionnel. La mise en place du Gouvernement provisoire et la volonté de ce dernier de soutenir les organisations régionales et internationales et de coopérer avec elles revêtent donc un caractère primordial.

25. Selon plusieurs rapports, dont le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme daté du 10 mars 2016, il existe des motifs raisonnables de croire que le Soudan du Sud a été le théâtre de violations graves des droits de l'homme, d'atteintes aux droits de l'homme, de violations graves du droit international humanitaire et d'infractions au droit international commises tant par les forces gouvernementales et les milices qui leur sont affiliées que par les forces de l'opposition. Je partage la préoccupation qu'inspirent au Conseil de sécurité ces crimes présumés qui, comme le Conseil l'a relevé, menacent la paix, la sécurité et la stabilité du Soudan du Sud. Il est de plus en plus urgent et indispensable de mettre un terme à l'impunité au Soudan du Sud et de traduire en justice les auteurs de ces crimes. L'application du principe de responsabilité, la réconciliation et l'apaisement sont des facteurs primordiaux pour l'instauration d'une paix durable. Je demeure donc tout à fait résolu à continuer de fournir une assistance technique à la Commission de l'Union africaine pour que le Tribunal mixte pour le Soudan du Sud soit mis en place dans les meilleurs délais.